

Carlos Garrocho
Jaime Sobrino

Desarrollo municipal

retos y posibilidades



352.972
D441

Desarrollo municipal: retos y posibilidades/ coords. Carlos
GarrochoRangel , Jaime Sobrino Figueroa. -- Zinacantepec,
Edo. de Méx.: El ColegioMexiquense, 1998.

353 p.

ISBN 968-6341-81-3

1. Desarrollo municipal- Congresos-México. 2. Administración
municipal- Congresos- México. 3. Gobierno municipal- Congresos-
México. 4. Desarrollo municipal- Investigación- México I. Garrocho
Rangel, Carlos, coord. II. Sobrino Figueroa, Jaime, coord. III.t.



Edición y corrección: A. Horacio Contreras Colín

Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López

Formación y tipografía: Ma. Eugenia Valdés Hernández

Ilustración de portada: Luis Alberto Marínez

Primera edición 1998

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.

Ex hacienda Santa Cruz de los Patos

Zinacantepec, México

Correspondencia:

Apartado postal 48-D

Toluca 50120, México

MEXICO

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968-6341-81-3

CONTENIDO

Introducción	7
Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso <i>Enrique Cabrero Mendoza</i>	13
Aspectos relevantes de la innovación municipal <i>Carola Conde Bonfil</i>	41
Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia <i>Peter M. Ward</i>	67
Municipios y servicios públicos en un contexto de descentralización y privatizaciones <i>Pedro Pérez</i>	135
Evaluación y seguimiento de los servicios públicos municipales <i>José Mejía Lira</i>	161
SEIGO: Innovación técnica en el proceso de planeación y evaluación de un gobierno local <i>Carlos Garrocho</i>	185

El Fondo de Desarrollo Social Municipal en San Luis Potosí: ¿instrumento innovador de las relaciones intergubernamentales en el marco del <i>nuevo federalismo</i> y de la política social? <i>Adrián Moreno Mata</i>	239
Tamaño de la ciudad y finanzas públicas municipales en el sistema urbano nacional <i>Jaime Sobrino</i>	265
Política municipal y partidos: una relación difícil <i>Tonatiuh Guillén López</i>	299
Municipio, partidos y democracia en México <i>Álvaro Arreola Ayala</i>	315
Hacia una agenda de investigación <i>Carlos Garrocho</i>	337
Contenido	355

MUNICIPIO, PARTIDOS Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

ÁLVARO ARREOLA AYALA

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

LA REALIDAD DE NUESTRA política nacional ha desfasado la histórica acción municipalista mexicana, que, a lo largo de este siglo, han impulsado numerosas personalidades de la vida política y académica, para convertir en verdad plena el hermoso postulado constitucional de 1917, que define al municipio, en México, como la unidad territorial básica de nuestra organización política y social.¹

Con objeto de hacer más comprensivo el debate sobre el municipio y la lucha por el poder que llevan a cabo en ese espacio los partidos en México, es importante reseñar que a lo largo del proceso posrevolucionario del siglo XX, los ciudadanos mexicanos hemos discutido mucho tiempo sobre la nueva organización política necesaria para nuestro país, que tenga como base territorial al municipio. No cualquier fragmento territorial, sino un contorno político con la cualidad especial de estar alejado de las prácticas centralistas de la administración pública, lejos de un poder Ejecutivo federal autoritario y despótico; lejos, en fin, de las formas ineficaces del patrimonialismo político que han

¹ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.

caracterizado durante años el ejercicio del gobierno de nuestro país en este siglo.

Lo anterior importa dadas las particularidades histórico-políticas por las que atraviesa la sociedad actual. Los mexicanos hemos comprobado que existe una corriente de opinión que desde los años sesenta desea contar con una nueva organización estatal, que constituya simplemente una permanente posibilidad de ajustarse a las necesidades y a los deseos de los ciudadanos, en vez de una organización política rígida fundada sobre concepciones ideológicas cerradas o sobre sistemas de gobierno artificiales impuestos por los dueños del gran poder y capital nacional y/o extranjero. Frente al *patrionalismo* del Estado mexicano existen diversos testimonios que abiertamente apuestan por una República, que por medio de la democracia se organice sobre la base política de municipios autónomos y estados soberanos, hecho que la Constitución consagra, paradójicamente, desde 1917.

Hablar del municipio, de los partidos políticos y de la democracia en México, es de manera conjunta abordar las singularidades por las que ha transitado la lucha política regional en nuestro país. Resulta fundamental entender las diferentes etapas de competencia política y concurrencia partidaria por las que han transitado las ciudadanías de las diferentes entidades que integran el mosaico de la Federación. Es también importante estudiar los mecanismos de transmisión de poder que desde 1929 se han dado en el seno del partido político dominante en México, el partido oficial, que bajo las siglas PNR, PRM y PRI ha tenido el triunfo casi absoluto de los diferentes gobiernos municipales sucedidos en el país desde aquel año hasta 1988, su momento histórico de pleno descenso.

La confrontación política por el municipio en México ha pasado al menos por tres grandes etapas luego del triunfo del grupo constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza en la lucha revolucionaria de 1910-1915. En un primer momento, entre 1917 y 1945, pleno de ajustes estructurales entre sociedad y gobierno e inmersos todos en la creación institucional,

encontramos la posibilidad real de que los ciudadanos vivan y observen la alternancia política que se da entre las diferentes fuerzas partidarias que se disputan los numerosos Ayuntamientos del país.²

La reñida competencia política regional empieza a atenuarse en México al surgir desde el poder su brazo electoral, el PNR. La presencia desde el año 1929 de un partido de Estado como éste, poco a poco incidirá en la desaparición de organismos políticos locales con importante e intensa presencia local. Las consecuencias de un organismo político como el PNR serán fatales para la democracia. Paulatinamente desaparecerá la posibilidad real de la competencia y alternancia en los puestos de elección popular a todos los niveles, entre ellos el municipal. El apabullante control de las masas que a fines de los años treinta ejerce el instrumento oficial partidario, hace a un lado la posibilidad real de que otros partidos convoquen a la adhesión y simpatía ciudadanas. Sin embargo, entre 1929 y 1945 encontramos muchos ejemplos de lucha entre opciones partidarias regionales y, poco después, marco de disputa entre esas mismas y el partido oficial. La lucha electoral que se presenta durante esos años en México no tiene nada de simbólico, característica del siguiente ciclo político.

Entre las décadas que van del año 1946 hasta principios de la década de los ochenta, se puede ubicar la segunda gran etapa histórica de la lucha regional municipal. Ésta se caracteriza esencialmente por la presencia de un pluralismo político sin

² Independientemente de los estudios sobre el personalismo político que marca a la época, y del proceso de consolidación del nuevo Estado mexicano sustituto del antecedente porfiriano, hace falta una historia que dé cuenta de la administración municipal en manos de candidatos triunfadores de diferentes partidos políticos, como los entonces registrados, entre otros: Partido Nacional Cooperatista, Partido Laborista, Partido Nacional Agrarista, Partido Comunista, Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, Partido Socialista del Sureste, Partido Laborista de Colima, Partido Liberal Independiente de Sonora, entre otros; que tuvieron importante presencia en otras tantas regiones del país durante estos años y antes del afianzamiento del partido oficial en toda la República.

alternancia partidaria en los distintos sectores del gobierno; también, por la resistencia del partido en el poder a aceptar no sólo algún triunfo de un partido opositor, sino especialmente definida por la actitud política oficial cerrada, negada a admitir la mínima presencia de la oposición ideológica y partidaria a sus intereses.

Los años que transcurren en esta etapa se caracterizan por: a) las grandes movilizaciones populares impulsadas por el PRI, y b) la resistencia del partido oficial a admitir derrotas electorales, por más pequeño que sea el municipio donde la oposición demande un triunfo. Son singulares, y por ello excepcionales, los casos en que el partido oficial acepta derrotas políticas, como por ejemplo: León, Guanajuato, en 1945; Tapachula, Chiapas, en 1946; San Luis Potosí, San Luis Potosí, en 1958; Mérida, Yucatán, en 1967; o Hermosillo, Sonora, también en ese año. Es una época en la que los partidos registrados de oposición, como el PAN, PPS y PARM, llevan a cabo una actividad más simbólica que plenamente efectiva a nivel municipal. En estos años las elecciones locales son disputas que los medios oficiales de comunicación insisten en presentar menos como una lucha entre partidos, y más como un combate entre el poder Ejecutivo federal y/o local en turno, y "los enemigos eternos de la estabilidad, de la paz y de la modernidad económica del país y del estado: las oposiciones". Es una etapa difícil para observar la competencia partidaria. Desde el poder se insiste que la Nación encarna únicamente en los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El escenario de la lucha por el municipio en México, en esta época es francamente desolador: la competencia y concurrencia partidaria se da de manera raquítica sólo en 20% de los municipios del país. Un régimen patrimonialista y de presidencialismo autoritario impide a millones de ciudadanos de la República gozar de los beneficios de la lucha democrática.

Un tercer ciclo histórico, se inaugura poco tiempo después de la reforma política federal impulsada desde el poder en 1977. El impacto de esta reforma en los estados de México produce inmediatamente modificaciones reglamentarias a granel en el nivel

local, hecho que abrirá la posibilidad de que los partidos políticos de oposición atiendan de manera particular a las regiones, y poco a poco se dé con intensidad la lucha municipal. A consecuencia de las adecuaciones legales al subsistema electoral, México será escenario de una interesante y novedosa disputa política en los municipios. Sin embargo, para entender cabalmente la insurgencia cívica de los últimos veinte años, además habría que agregar para su mejor comprensión causas sociales y económicas, entre otras:

- a) las deterioradas condiciones de vida de los pobladores de los municipios;
- b) la crisis del modelo caciquil de hacer política;
- c) el repudiable manejo ilícito de los recursos públicos;
- d) la desatención histórica de las demandas populares;
- e) la falta de credibilidad en los gobiernos priistas;
- f) la incapacidad de algunos gobernantes por cumplir las tradiciones y leyes;
- g) la oposición a la pobreza;
- h) la migración constante;
- i) la imposición de candidaturas partidarias por encima de los intereses ciudadanos;
- j) el patrimonialismo priista;
- k) el fraude electoral;
- l) el desorden administrativo;
- ll) la desorganización municipal;
- m) los agravios a los pobladores, nunca resueltos;
- n) el incremento de los costos de los servicios municipales, pero no de su eficiencia;
- ñ) la oposición al desempleo;
- o) la ausencia de pluralidad;
- p) el rechazo al corporativismo, a la corrupción, etc., etcétera.³

³ Cf. Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994; *México: El voto por la democracia*, México, Porrúa, 1994, p. 293; *Partidos, elecciones y cultura política en México: los espacios de la democracia en la sociedad*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994, p. 352;

Desde hace años la ciudadanía está demandando el cumplimiento con la naturaleza federal del régimen mexicano. La lucha por el federalismo implica que una de las vías que hoy empieza a considerarse como de las más factibles sea precisamente la de la transición democrática impulsada desde la periferia al centro. Desde los estados y los municipios de la República que reclaman, cada vez con mayor energía, su autonomía, hasta ver aparecer el corazón del Estado federal, que de hecho desde 1946 ha sido centralista. Las últimas luchas por el control del poder municipal parecen encaminar a los ciudadanos a recuperar los estados y municipios en su compleja variable federalista, amén de su dignidad perdida durante tanto tiempo.

Las actuales demandas se orientan en los estados y municipios (que han abdicado de muchas de sus atribuciones en nuestro sistema político de corte presidencialista) a buscar su mejoría, en particular, en materia fiscal, educación, salud, o desarrollo urbano. El control por medios financieros que el centro de los poderes ha hecho a lo largo de la historia de entidades y municipios, está siendo cuestionado para recuperar la autonomía local y la posibilidad de planear el desarrollo, desde la base municipal: desarrollo que hasta ahora se ha decidido en la mayoría de los municipios sólo por el poder central. Es importante hacer notar que la gestión de un Ayuntamiento que aspire a alcanzar la democracia, implica actuar tomando medidas a fin de eliminar los soportes financieros, legales, materiales y

Democracia emergente y partidos políticos I, México, SEP, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1990, p. 150. José Francisco Ruiz Massieu, *Ideas a tiempo, las perspectivas de la democracia*, México, Diana, 1990, p. 181. Tonatiuh Guillén López, *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p. 281; *Baja California, 1989-1992, Alternancia política y transición democrática*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1993, p. 155. René Delgado, *La oposición: debate por la nación*, México, Grijalbo, p. 138. Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991, p.345; *Las elecciones municipales y la renovación política electoral*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, p. 213.

propagandísticos de los que ha dispuesto hasta ahora el viejo sistema político anclado en el priismo. Entraña igualmente, para las oposiciones, la enorme responsabilidad de adquirir un nuevo estilo que no reproduzca la mecánica de convertirse en un agrupamiento conservador a nivel municipal.

Elecciones

En México, en primer lugar, los comicios se definen, como en muchos países, por ser el procedimiento con el cual la ciudadanía determina, por medio del sufragio, quiénes de los candidatos participantes, postulados por partidos políticos, deben ocupar los cargos de elección popular en los tres estratos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Por otra parte, el debate sobre las elecciones locales que suceden al interior de cada una de las entidades, es nuevo en México, es decir, poco sabemos acerca de cómo se elige al gobernador (poder Ejecutivo) y al legislador (poder Legislativo), y menos aún conocemos lo que sucede alrededor de la disputa por el poder municipal.⁴

El diagnóstico sobre las elecciones municipales mexicanas no es fácil, pues nuestro país se integra por 2,412 municipios (entre ellos hay urbanos, fronterizos, turísticos, agropecuarios, indígenas o industriales, entre otros). El sentido común y la falta de rigor han usurpado en muchas ocasiones a la investigación. No sólo se confunden los procesos de elección de poderes federales (Presidente de la República y Congreso de la Unión) con los comicios donde se eligen gobernadores, presidentes municipales o Congresos estatales, sino que en la mayoría de las ocasiones dichos procesos se investigan en su más simple objetividad: como historia de "hechos", o de "hechos" transformados simplemente

⁴ Ayuntamiento que se integra en el mejor de los casos con el presidente, los síndicos y los regidores municipales.

en números, en cifras que sirven únicamente para justificar el autoritarismo; o en teorías inaplicables en México tales como la del voto diferenciado, que establece que un ciudadano puede votar de manera distinta cuando se le presentan al mismo tiempo varias opciones partidarias y distintos niveles de gobierno a elegir.

Tratándose de elecciones, uno de los temas álgidos sigue siendo la estadística. En la última década las estadísticas electorales se han convertido en un fin en sí mismas, hecho que obliga a una reflexión. Estoy convencido de que el fraude electoral y estadístico en nuestro país impide, hasta ahora, utilizar las técnicas más avanzadas para analizar virtualmente la lealtad a un partido político y el abstencionismo electoral por ejemplo, o si están en relación causal con un tipo de práctica religiosa, de riqueza material, de edad y/o sexo. Partiendo de resultados electorales reales, ojalá podamos en un futuro cercano encontrar la manera en que las varias partes del electorado se reparten entre los partidos y las regiones, sobre todo a nivel municipal.

Por diversos testimonios sabemos que las elecciones mexicanas no gozan de credibilidad histórica. El escritor Martín Luis Guzmán, por ejemplo, al observar en el año 1919 el excesivo personalismo que dominaba la vida política del país en detrimento de organizaciones partidarias, apuntaba que los procesos electorales ocurridos en todas partes de nuestra geografía eran sinónimo de posibles grandes conflictos. En muchos municipios las elecciones se ganaban por la fuerza de los militares y el poderío de los caciques, y no por la voluntad popular.

La pendiente de descrédito en la que fueron cayendo las elecciones mexicanas fue severamente enjuiciada por el intelectual y político carrancista: Ramón Beteta, quien en 1925 afirmaba: "hasta este primer cuarto de siglo, los comicios no han tenido en México la importancia que deberían tener, ni la validez ni la eficacia que las hagan [...] fuente absolutamente legítima de la autoridad pública".

Para el año de 1950 dos investigadores y consultores de reconocido prestigio del gobierno federal, Alfonso y Gilberto Fábila, aseguraban que en las entidades federativas de nuestro país

“las autoridades no son electas realmente por la voluntad del pueblo, sino impuestas por autoridades superiores, aun cuando se haga la farsa del acto democrático y se llenen las boletas, se echen en las ánforas y se vuelvan a sacar para su cómputo y formulación de documentos [...] en una palabra, en todo el país, no hay democracia, pero debe lucharse por ella con energía y teazón”.

En 1997 la lógica democratizadora que formalmente juegan los comicios, parece imponerse poco a poco a la inercia autoritaria del régimen posrevolucionario.

En el México de fin de siglo, frente al escenario del desprestigio electoral nos encontramos paradójicamente con una mayor y más acentuada competencia y concurrencia político-electoral. Estamos viviendo momentos políticos sólo comparables a los del país de los años veinte y treinta.

La denominada insurgencia cívica de los últimos años, ha ido formando un México novedoso, de una gran complejidad política.

Los comicios locales mexicanos, entre ellos los municipales, son acontecimientos privilegiados de la nueva realidad. Están transformando radicalmente a los gobernantes y gobernados en sus maneras tradicionales de practicar y entender el valor de la política. Los procesos comiciales locales de los últimos diez años son los que están desmitificando las más sagradas imágenes de la historia nacional oficial: el mito del pluripartidismo, el de la soberanía de los Estados, el de la paz social, el de la estabilidad de las instituciones, y el más importante, el mito del federalismo.

El conocimiento preciso de los procesos comiciales donde se eligen gobernadores, diputados locales o Ayuntamientos permite revalorar la cultura política de los ciudadanos mexicanos, que desde hace muchos años viven en un sistema político donde se les niega todo respeto. Por ello, los acontecimientos electorales producidos por una ciudadanía activa en León y Tijuana, en 1968 y 1989; Monclova y Piedras Negras, en las dos últimas décadas; así como Juchitán, en 1981 y 1984, o Guerrero, en los últimos

veinte años; Durango y Chihuahua, en 1983 y 1986; Tabasco, recientemente; o el pasado noviembre en el Estado de México; todos estos casos merecen ser objeto de más y mejores análisis para beneficio de la nueva historia política.

Por la memoria histórica de no pocos mexicanos y la admirable lucha personal de otros, sabemos que los principios básicos de la democracia representativa no los hemos alcanzado los mexicanos plenamente.

Debido a la cerrazón y al autoritarismo del régimen político, hasta hace 20 años la norma fue que las elecciones municipales se resumían, casi todas, en actos plebiscitarios. Entre 1946 e inclusive 1974, sólo en 25% de la totalidad de los municipios los ciudadanos optaban entre dos o más organizaciones partidarias. El organismo electoral del estado frente a un solo partido de oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN). El Partido Popular Socialista, PPS, fundado como Partido Popular en 1940, tardó más de veinte años de existencia en alcanzar el poder municipal, el de Tepic, Nayarit, con cifras significativas electoralmente de 40%. En un recuento histórico, el PPS es un partido que podríamos denominar "pequeño". Su votación alcanzada en elecciones municipales oscila históricamente entre los niveles que no rebasan casi nunca a 3% de la votación total efectiva. De acuerdo a lo que arrojan las cifras oficiales de los últimos 25 años, existen dos momentos cruciales en su trayectoria: Nayarit, en 1975, donde alcanza hasta 40% de la votación efectiva, y una segunda a partir de la llamada Reforma Política de 1977. Desde esta fecha el PPS, junto con el PARM y otros partidos pequeños, empiezan a perder su escasa presencia en entidades donde tradicionalmente tenían simpatizantes, como el Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas.

El escepticismo por estos partidos devino en detrimento de una mayor participación ciudadana y de su propia legitimidad.

Un año después de la reforma política conducida por Jesús Reyes Heróles, el porcentaje de municipios con elecciones sin opción disminuye a 60%. En los primeros años de la década de los ochenta la situación plebiscitaria se presentó entre 50 y 45%.

Desde 1989, gracias a la vocación de poder que tienen el PAN y el PRD, sólo en 20% de los 2,412 municipios de la República se producen elecciones "sin opción". La novedad en el sistema de representación política es el estado de Oaxaca, con 570 municipios que lo integran, donde en más de 400 Ayuntamientos las autoridades se designan por el sistema tradicional indígena de los usos y costumbres.

En los últimos años asistimos a una época especial por paradójica, en la que la ciudadanía de los estados está demostrando tener un especial interés en las elecciones, si bien los gobernantes del "sistema" hacen todo lo posible para alejarla de ellas, utilizando todos los medios del poder a su alcance.

Básicamente por medio de la normatividad, por ejemplo, las autoridades gubernamentales se empeñan en preservar la mecánica que desde 1946 les confiere un amplio espacio para desviar la voluntad ciudadana. Al paso de los años, y sobre todo desde esa fecha, las condiciones de antidemocracia en el país se han ido readecuando.

De 1988 hasta ahora, todas las entidades federativas han modificado su reglamentación electoral. Las reformas aprobadas no tienden a hacer más transparentes los mecanismos de la competencia política, sino a volver más difícil y abigarrado un proceso originalmente sencillo y preciso. Los gobiernos locales han enfrentado la disyuntiva de crear una credibilidad electoral o fortalecer su rígido control sobre los comicios, y con frecuencia han optado por lo segundo.

La centralización de los procesos electorales ocurridos al final del gobierno de Manuel Ávila Camacho, quien por "razones de Estado" acabó, con una participación fundamental de los cabildos en esa actividad, no ha logrado readecuarse. Desde 1946 los Concejos están impedidos a efectuar tareas que les pertenecían, tales como la elaboración de un instrumento básico de la lucha política como lo es el listado electoral o participar en la conformación de las circunscripciones y delimitaciones territoriales de la elección.

En consecuencia, a partir de ese año el peso del voto ciudadano se convirtió en un instrumento al que únicamente el poder federal tuvo acceso y manipuló para su beneficio [el peso del voto es una fracción cuyo denominador es el número de votantes del cuerpo electoral, y cuyo numerador es el número de representantes que deben ser electos por ese cuerpo; por ejemplo: en las fracciones $1/4$ y $1/8$, el peso del voto del elector que pertenece al primer cuerpo o fracción es dos veces mayor que el del elector que pertenece al segundo], conformándose la inaceptable división distrital que ocurre hoy a nivel de elección local y federal. El listado electoral se maneja de forma exclusiva por parte de la Federación, por lo que los gobiernos locales no tienen intervención alguna.

La historia de las elecciones municipales entre 1946 y 1994 está marcada por el patrimonialismo del Estado mexicano; cada entidad o municipio donde la población opositora desarrolla suficiente fuerza organizativa para conquistar el poder por la vía del sufragio, o donde el descontento popular existente encuentra canales institucionales para manifestarse y reclamar un legítimo triunfo, se le responde con la represión, el fraude en todas sus variantes o la anulación de las elecciones por "irregularidades" en el proceso. En muchos lugares del país la única opción que se les presentaba todavía a los candidatos de la oposición que insistían en su deseo de ver reconocido su triunfo electoral, era la de acatar la vieja sentencia que Gonzalo N. Santos aplicaba a sus adversarios potosinos: se acepta el "triunfo" oficialista o los presuntos opositores ganadores se deciden por el "encierro", el "destierro" o el "entierro"; difícil decisión.

El régimen priista desde los años cuarenta recurrió en forma reiterada en las entidades federativas al expediente de "designar o crear" Juntas de Administración Civil, Consejos Municipales o Poderes Ejecutivos interinos leales, a fin de impedir el arribo al Ayuntamiento o a la gubernatura de las oposiciones y los candidatos triunfadores. En el sexenio encabezado por Carlos Salinas, trece gobernadores no pasaron por la prueba de las urnas. Derivados de luchas municipalistas

diversas entre 1994 y 1997 en Chiapas, se han instalado más de 50 consejos municipales, lo que representa 40% de los municipios de la entidad. Al trabajo partidario de oposición se han sumado las organizaciones de los movimientos campesino, magisterial e indígena.

En los últimos años asistimos a ciertas novedades. Según las circunstancias, la popularidad creciente de una lucha opositora puede obtener como respuesta la represión o un mayor y más complejo control del proceso electoral; nunca el reconocimiento pleno como tal. Las recientes elecciones celebradas en Coahuila, Hidalgo y el Estado de México, en las que el PAN y el PRD consiguieron grandes triunfos, fueron reconocidas casi sin problemas. Ante esta situación algunas oposiciones partidarias prefieren actuar con la estrategia reformista y gradualista, es decir, la búsqueda del favor gubernamental más que el reconocimiento a la alternancia del poder.

Conclusiones

El que se ha descrito es un escenario donde las burocracias de los partidos y los burócratas de las oficinas ejecutivas se convierten en los verdaderos centros de responsabilidad y decisión. Las burocracias se erigen en los únicos centros de control. Esto que se puede definir como "presión burocrática" es el mecanismo idealizado por el régimen mexicano. La presión burocrática es el escenario privilegiado por los funcionarios del gobierno, pues en él y por la posición administrativa en que se encuentran les es muy fácil demorar y posponer dentro del mecanismo burocrático todo tipo de demandas. Desde fines de la década de los ochenta, el sistema mexicano resolvió la crisis de legitimidad con el Partido Acción Nacional manejando adecuadamente la presión burocrática. A ese partido se le reconocieron parcialmente sus triunfos *después* de haber acudido sus dirigentes nacionales al espacio burocrático del poder presidencialista. En su momento, la instancia legal de la entidad sólo actuó hasta conocer la

decisión del Ejecutivo federal. En fin, se le permitió "ganar" municipios y gubernaturas —posiblemente conquistadas con votos—, sólo después de pedir la intervención presidencial. Esta táctica de la dirigencia del PAN no solamente desmovilizó lo que se había convertido en 1989 en una amenazante oposición de la derecha-liberal con el centro-izquierda, sino que insertó a los dirigentes de la oposición panista en la red institucional, donde el gobierno puede absorberlos más fácilmente mediante la promesa del cogobierno.

En ese laberinto burocrático de combinación de comisiones de gobernantes con solicitudes democráticas de los partidos, estos últimos pierden la manera más usual y de mayor éxito en los tratos con el gobierno: la combinación de firmeza y respeto a una organización y al Derecho. Ante una crisis y la necesidad de hacer concesiones a fin de desmovilizar a la oposición, la fórmula tradicional del gobierno practicada desde hace muchos años tuvo éxito: concedió cierto poder local, pero siguió negando la reforma necesaria. Incluso, una vez en el poder, los dirigentes opositores se ven más limitados todavía por su considerable dependencia de la asesoría gubernamental (Federación) para el manejo de la compleja empresa de gobernar y administrar, en un "sistema" patrimonialista y clientelar como lo es el del Estado mexicano (compruébense con los casos de Guanajuato y Chihuahua, principalmente).

Con objeto de contribuir al debate sobre el municipio, los partidos y la democracia, presento un breve resumen de los diversos elementos que en los últimos quince años han promovido la importancia de las elecciones municipales y locales.

a) *La oposición.* La aparición en el México electoral de una oposición real, como el Partido Comunista Mexicano, el Partido Mexicano de los Trabajadores, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, vino a cambiar radicalmente las inercias de la época. Estas organizaciones partidarias, ignorantes en sus inicios de la práctica electoral como estructura y función especial de gobierno, descubren poco a poco las singularidades de las elecciones y de la competencia política regional, y concurren a

ellas, al paso de los años, con más y mejor experiencia. La concurrencia partidaria opositora en las elecciones locales, a pesar de la naturaleza del régimen, es hoy día una realidad.

b) *La descentralización forzada.* La lucha política ya no se dirige exclusivamente en el llamado "centro" de la República, sino también en las entidades. Organizaciones sindicales, de empresarios, y numerosas asociaciones cívico-políticas regionales, disputan ya, al centralismo, de manera enérgica, decisiones políticas que inciden no sólo en determinadas candidaturas, sino en la misma planificación económica regional.

c) *La insurgencia cívica.* Igualmente, las sociedades locales al no encontrar a lo largo de los últimos años la respuesta adecuada a sus demandas o expectativas —a veces más importantes estas últimas—, por medio de los gobiernos priistas o de organizaciones partidarias "leales", y abonado el camino por la crisis que vive el país desde hace varios sexenios, han ido formando organizaciones o se han asociado para actuar en los procesos electorales como grupos o corrientes políticas de ciudadanos, fortaleciendo las bases de algún partido, a fin de buscar nuevas formas de lucha, incluyendo la respuesta violenta, como se ha puesto de manifiesto en la toma de alcaldías. En la última década han aparecido más de veinte organismos políticos locales en el país, y casi la mitad han obtenido su registro legal; cabe esperar que durante los próximos años contribuyan a modificar sustancialmente el escenario partidario. Estos organismos son:

Alianza Cívica Democrática	Durango
Coalición de Organizaciones Independientes	Durango
Federación de Organizaciones Sociales del D. F.	Ciudad de México
Frente Cívico de Tamazunchale	S.L.P.
Frente Cívico Matamorenses	Tamaulipas
Frente Cívico Potosino	S.L.P.
Frente Democrático de Tlaxcala	Tlaxcala
Frente Prosoberanía del Soconusco	Chiapas
Frente Solidario de El Mante	Tamaulipas
Grupo Promotor de Baja California	B.C.
Jornadas Cívicas para el Desarrollo Campechano	Campeche

Movimiento de Izquierda Revolucionario	Guanajuato
Movimiento Democrático Poblano	Puebla
Movimiento Expresión Civil Coahuilense	Coahuila
Movimiento Independiente Organizado	Tlaxcala
Movimiento Revolucionario Independiente	Durango
Nava Partido Político	S.L.P.
Organización del Pueblo	Tlaxcala
Partido Cívico Guerrerense	Guerrero
Partido Cívico Morelense	Morelos
Partido de la División del Norte	Durango
Partido de la Revolución Socialista	Nayarit
Partido de la Unidad Cívica Duranguense	Durango
Partido de los Trabajadores Zapatistas	México
Partido de Unificación Democrática	B.C.
Partido del Cambio Social	México
Partido del Orgullo Sinaloense	Sinaloa
Partido Demócrata Cristiano Coahuilense	Coahuila
Partido Democrático Sudcaliforniano	B.C.S.
Partido Ecologista de Guerrero	Guerrero
Partido Estatal de Nayarit	Nayarit
Partido Foro Democrático	Coahuila
Partido Independiente Constitucionalista de Colima	Colima
Partido Liberal Revolucionario de Nuevo León	Nuevo León
Partido Popular de Nayarit	Nayarit
Partido Progresista de Guerrero	Guerrero
Partido Revolucionario de Acción Patriótica	Nayarit
Partido Revolucionario Unificado	Guerrero
Partido Vanguardia Guerrerense	Guerrero
Partido Yucateco	Yucatán
Unidad Democrática de Michoacán y Coahuila	Michoacán y Coahuila
Unión Democrática Coahuilense	Coahuila
Unión Popular 28 de Octubre	Puebla

d) *La globalización informativa.* Desde finales de la década de los setenta, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las noticias políticas ha rebasado la vieja tesis informativa de que lo importante era sólo “lo más cercano” o aquello que se pensaba “de mayor interés”. Hoy día, en parte gracias a la visión comercial de que todo “interesa a todos”, y al notable número de periódicos locales, de sistemas estatales de radio y televisión —que con condiciones limitadas y a pesar de su verticalismo y oficiosidad “transmiten noticias”—, o de agencias informativas

nacionales como OEM, Excélsior, INFORMEX, NOTIMEX, Novedades o CISA —que cubren las necesidades de información de las entidades ya no sólo con textos y fotos, sino con opiniones editoriales—, los ciudadanos de la provincia han visto crecer sus opciones de información. La ideología del conformismo ciudadano mexicano, que se difundió por los medios oficiales durante muchos años, está debilitándose sin duda gracias a esta mayor cobertura. Sin acudir a los archivos o bibliotecas nos enteramos por diferentes medios que en algún lugar del país y por motivos electorales, se da y se practica la resistencia cívica.

e) *La heterogeneidad regional*. Esto que muchos analistas todavía no entienden, forma parte del proceso de ajuste político que vive actualmente la nación. Un México en la diversidad que se concreta por la complejidad de las relaciones tecnológicas, culturales, económicas y políticas de sus entidades, que determinan la capacidad de movilización social en cada una de ellas.

En las localidades algunos analistas se limitan a interpretar los datos observados a partir de un solo modelo sociológico o político, privilegiando la Federación sobre el Federalismo.

Es en sí mismas, y por supuesto en su globalidad histórica y geográfica, como hay que explicarlas, comprenderlas plenamente en esa relación fundamental de dominantes y dominados.

En el análisis de las elecciones políticas locales un riesgo mayúsculo es confundir *la similitud formal y la identidad real*. Generalmente se comete el error de proceder a comparar *in abstracto* experiencias únicas. *El resultado de la experiencia político-electoral se confunde a menudo con el objeto mismo de la investigación electoral*, produciendo obviamente pura ideología por medio de imágenes sesgadas.

La gran dificultad de la sociología política es, sin duda la de construir los balances exactos.

f) *La intervención presidencial*. La novedad de los últimos años es la intervención del Ejecutivo federal en la solución de problemas electorales de las entidades. El patrimonialismo del

régimen emerge cuando se pretende recuperar, mediante el presupuesto público, aquellos lugares en que la oposición rebasa al brazo electoral del Estado. El apoyo ilegal del gobierno federal a su partido por medio del uso indiscriminado de recursos públicos federales para revertir adhesiones y simpatías, es una novedad de los últimos dos sexenios.

Las derrotas electorales de 1983 en Chihuahua provocaron la intervención federal en apoyo del sistema priista. La Secretaría de Programación y Presupuesto firmó con el gobernador interino Saúl González Herrera un convenio de apoyo económico muy importante: la Federación se comprometió a destinar para ese año en Chihuahua una partida especial de 190 mil millones de viejos pesos, divididos en fondos para crédito e inversión. Esto significó cuatro veces más el presupuesto estatal de Chihuahua de 1986.

En 1994, a raíz de la rebelión zapatista y su llamado a enfrentar al gobierno estatal y federal desde los municipios, el gobernador sustituto en Chiapas, Elmar Seltzer, se reunió con los 17 alcaldes de Los Altos para ofrecerles apoyos económicos especiales, y el gobierno federal anunció la condonación de pagos de impuestos y derechos a los habitantes de 21 municipios de las regiones de Los Altos, de la selva y de la región fronteriza. En este contexto se puede entender el aumento de consejos municipales en la entidad: 3, 9, 11, 16, 10, en los años que van de 1991 a 1995, respectivamente.⁵

Tal situación no pasó desapercibida ni por la oposición ni por los mismos priistas. El entonces gobernador de Durango, Armando del Castillo Franco, señaló a la prensa que "la federación juzga con criterio político al estado de Chihuahua y con criterio económico a Durango, de ahí que al primero y por ser más conflictivo le firme un Convenio por más de 100 mil

⁵ *El Municipal*, 18 de diciembre, 1995, p. 22.

millones de pesos, mientras que a Durango sólo le autoriza 10 mil millones de pesos".⁶

El fraude electoral permanente, el alto grado de control del gobierno sobre los procesos comiciales, la continuidad de las prácticas patrimonialistas y clientelares hacia los gobernados, constituyen un escenario indigno para los mexicanos. De ahí que las elecciones sean un punto clave y que el sufragio se vuelva a convertir, como a principios de siglo, en la bandera que aglutine a todos y mueva conciencias.

⁶ *El Norte*, 15 de mayo, 1986.